

УДК 336.1:005.21

І.В. Басанцов

Стратегічні напрями розвитку системи державного фінансового контролю

У статті проведено аналіз проблемних питань щодо ефективності державного фінансового контролю та надані практичні рекомендації, що полягають у розробленні та науковому обґрунтуванні шляхів розв'язання існуючої проблематики контролю за використанням державних фінансових ресурсів.

Ключові слова: державні ресурси, державний фінансовий контроль, фінансові правопорушення, ефективність використання коштів, державні служби контролю, система державного фінансового контролю.

Вступ

З переходом до ринкової економіки в Україні відбулися докорінні зміни політичних та економічних основ державності, кардинальна реконструкція економіки, фінансової системи та ринкових інститутів, сформувалася принципово нова модель державних фінансових потоків. У таких умовах реформації в Україні спостерігається постійне збільшення бюджетних правопорушень, а також численні факти неефективного використання коштів Державного бюджету та державних позабюджетних фондів.

Аналіз оперативних даних свідчить, що тільки Рахунковою палатою України за 2010 р. у ході проведених контрольно-аналітичних та експертних заходів було встановлено бюджетних правопорушень на суму більш ніж 37 млрд грн, що у рази більше від аналогічного показника 2008 р. (без поправки на інфляційні процеси) [2].

Така ж тенденція спостерігається і за результатами роботи Державної фінансової інспекції (колишня Контрольно-ревізійна служба), якою у 2010 році було виявлено порушень, що призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів держави, на суму понад 35 млрд грн, що у рази більше, ніж за всі роки існування незалежної України [3]. Багатомільйонні суми фінансових порушень щорічно виявляються органами Державного казначейства, Пенсійного фонду України та іншими контрольними службами держави, які також мають свої окремі показники.

Очевидно, що подібний стан нецільового та неефективного використання державних фінансових ресурсів набирає критичної маси, яка стає занадто небезпечною для суспільства.

Аналіз проблеми ефективності контролю та її зв'язок з основними науково-практичними задачами

Наведені дані та проведені нами дослідження висвітлили те, що допущення такої кількості фінансових порушень в державному секторі треба відносити не тільки до низької фінансової дисципліни та зловживань, а й до недоліків організаційної та функціональної складових державного фінансового контролю (ДФК). У багатьох випадках це пояснюється недосконалістю його структури, нормативно-законодавчої

Басанцов Ігор Володимирович, доктор економічних наук, професор кафедри фінансів Сумського державного університету.

© І.В. Басанцов, 2011

бази, відсутністю жорсткої системи відповідальності (відносно порушників), а також прямою функціональною залежністю його органів від державних високопосадовців. Аналіз наведених нами даних достатньо чітко вказує на відсутність належної координації у діях державних органів контролю: вони не ув'язані в єдину систему, всі елементи якої працювали б в одному ритмі, мали одні й ті самі цілі – збереження ресурсів держави та забезпечення цільового та ефективного використання державних фінансових ресурсів, а головне – недопущення фінансових порушень.

На сьогодні інститут державного фінансового контролю практично не виконує свою основну попереджувально-профілактичну функцію, виступаючи, як правило, лише реєстратором порушень. Форми наступного контролю (ревізія та перевірка), за якими переважно проводиться ДФК, без підкріплення аудитом ефективності, практично втрачають свою актуальність та дієвість в умовах ринкової економіки України. Застосовуючи ці форми, не можна, наприклад, перевірити якість виконаних робіт та послуг, якість придбаних за державні кошти матеріалів, ефективність використання державних ресурсів тощо.

Тож стверджувати, що в Україні існує цілісна система ДФК, а тим більше говорити про її ефективність, зарано. Детально вивчивши докорінні причини існуючого стану фінансового контролю в державному секторі, *виокремимо проблематичні питання*, що, на нашу думку, потребують свого вирішення.

По-перше, дослідивши та проаналізувавши діяльність існуючих органів державного фінансового контролю як законодавчо визначеного інструменту державної влади, призначенням якого є контроль за дотриманням фінансово-господарського і бюджетного законодавства, а також за збереженням та ефективним використанням державного майна, було встановлено, що діяльність органів влади у цьому напрямку вкрай неефективна ні на державному, ні на регіональному, а тим більш на місцевих рівнях. Про це свідчать дані стосовно розміру заборгованості державних підприємств зі сплати податків, значні масштаби нецільового та неефективного витрачання бюджетних коштів, зниження ціни приватизації та оренди державного майна, заборгованість у державному секторі економіки із заробітної плати тощо. За даними економічних експертів, більше 50% всього виробленого ВВП України залишається в тіньовій економіці.

По-друге, на сьогодні в країні відсутня досконала законодавча база функціонування органів державного фінансового контролю. В Україні налічується більш ніж 170 законів та інших законодавчо-нормативних актів, в яких тією чи іншою мірою регламентується контрольна діяльність. Однак ці нормативні акти часто не тільки не роз'яснюють і не спрощують взаємовідносини між органами контролю та об'єктами контролю (у чому їх пряме призначення), а навпаки – вносять елементи штучного ускладнення, дезорганізації та плутанини. До того ж вони охоплюють не всі галузі економічної діяльності, залишають їх взагалі поза контролем з боку державних органів влади, що створює загрозу економічній безпеці України.

По-третє, між існуючими органами ДФК немає належної координації та єдиної інформаційної бази. Державний фінансовий контроль на сьогодні здійснюють такі органи контролю, як: Рахункова палата України, Головне контрольне управління Президента України, Національний банк України, Державний комітет з фінансового моніторингу, Державна фінансова інспекція (колишня Державна контрольно-ревізійна служба), Державна податкова служба, Державне казначейство, Державна митна служба, контрольно-ревізійні підрозділи міністерств і відомств, до яких входять контролюючі

підрозділи державних цільових і позабюджетних фондів, тощо. Окремими специфічними функціями державного фінансового контролю наділені Фонд державного майна України, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Державна інспекція України з контролю за цінами, Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України.

На регіональному та місцевому рівнях державним органам контролю також відводиться не менш важлива роль у здійсненні фінансового контролю, однак на практиці вони діють, як і центральні органи, вкрай неефективно, а то й з порушенням нормативних актів.

Додамо, що серед вищенаведених органів контролю не лише відсутня скоординована та взаємоузгоджена робота, а й нерідко спостерігається дублювання функцій, створення перешкод нормальній контрольній діяльності тощо. Більше того, в цьому «контролюючому хаосі» практично неконтрольованими залишаються величезні «тіньові» зони державної та корпоративної економіки.

По-четверте, однією із головних причин низької ефективності внутрішнього державного фінансового контролю в нашій країні є відсутність гарантій незалежності (в сенсі самостійності, принциповості прийнятих рішень) органів контролю (особливо на регіональному рівні), що обумовлено головним чином їх підконтрольністю виконавчій владі, діяльність якої вони перевіряють.

По-п'яте, орган зовнішнього державного фінансового контролю в Україні (Рахункова палата України) законодавчо не має статусу Вищого органу державного фінансового контролю, а разом з тим – і відповідних повноважень, організаційно-координуючої функції, розгалуженої регіональної системи та повноцінних гарантій незалежності (мається на увазі за європейськими стандартами).

По-шосте, на сьогодні не напрацьована чітка концепція створення єдиної системи ДФК, яка має бути водночас і науковим, і політичним документом. Як науковий документ концепція повинна відображати теоретичні та методологічні основи контролю, як політичний – формулювати вимоги до законодавчої бази, до державної політики у сфері фінансового контролю. Вихідними положеннями такої концепції повинні стати чіткий розподіл функцій і повноважень органів зовнішнього та внутрішнього державного фінансового контролю, а також створення Вищого органу ДФК і надання йому відповідних повноважень та незалежного статусу від гілок влади.

По-сьоме, контрольні заходи, як правило, і досі проводяться за формами та методами, які не відповідають сучасним вимогам. Недосконалими також є методики здійснення контрольно-ревізійних, контрольно-аналітичних та експертних заходів. Розроблені Рахунковою палатою та ГоловКРУ України і упроваджені у практику методики організації та здійснення аудиту ефективності потребують науково-методичного доопрацювання та розроблення уніфікованого нормативно-правового забезпечення. У практичній діяльності органів контролю бракує використання сучасних інформаційних технологій, застосування автоматизованих робочих місць державних аудиторів, цільових програмних комплексів.

По-восьме, на сьогодні не налагоджена ефективна співпраця органів державного фінансового контролю із правоохоронними та судовими органами з метою максимального забезпечення відшкодування порушниками заподіяних державі збитків, поновлення використаних не за цільовим призначенням державних фінансових ресурсів та притягнення до відповідальності винних осіб. Ця співпраця регламентується лише підзаконними актами.

По-девяте, в державі неефективно здійснюється цільова підготовка фахівців для органів державного фінансового контролю через низький рівень викладання, відсутність підручників і досконалої методичної літератури, незабезпеченість набуття належного практичного досвіду тощо.

Напрями перспективних досліджень

З огляду на вищенаведене можна зробити висновок, що в Україні склалася ситуація, коли, з одного боку, існує велика кількість органів контролю, а з іншого – немає системності та результативності їхніх дій, що призводить до збільшення фінансових правопорушень і зловживань.

У такій ситуації логічно виникає необхідність пошуку шляхів вирішення цих проблем, один з яких полягає у розробленні проекту закону «Про єдину систему державного фінансового контролю», передбачивши у ньому створення системи внутрішнього контролю від виконавчої влади та зовнішнього контролю усіх суб'єктів фінансової системи держави. У проекті закону мають бути висвітлені положення щодо принципів створення і функціонування дієвої та чітко структурованої єдиної системи державного фінансового контролю, обґрунтування стратегії її розвитку, формування методологічних та методичних основ функціонування її Вищого органу, впровадження форм і методів здійснення контрольно-аналітичних дій, спрямованих на підвищення ефективності використання державних ресурсів.

Обґрунтовуючи підходи до *формування системи* державного фінансового контролю, хочемо свідомо акцентувати увагу на понятті «єдина», тобто та, яка має *органічно поєднувати державний зовнішній і внутрішній контроль*, що забезпечить координацію діяльності всіх органів контролю, сприятиме удосконаленню правового забезпечення методичного й аналітичного потенціалу контрольної діяльності в Україні. Говорячи про єдину систему державного фінансового контролю, розуміємо, що вона має будуватися на єдиних принципах, на єдиних нормативно-правових засадах функціонування для вирішення завдань з контролю за державними коштами, але, водночас, – за чіткого розмежування функцій і повноважень органів контролю.

За такого підходу на кожному рівні реалізації державного фінансового контролю можуть бути збережені (модернізовані) всі нині діючі контрольні органи при чіткому розмежуванні їх функцій, оскільки системність зовсім не передбачає жорстку вертикальну підпорядкованість окремих елементів.

На «першій сходинці» вітчизняної системи державного фінансового контролю має бути Вищий орган державного фінансового контролю, який обов'язково повинен знаходитися поза гілками влади, бути підзвітним громадськості та Верховній Раді (на центральному рівні). Його територіальні підрозділи підзвітні громадськості, обласним радам та Вищому органу. До його основних функцій має входити контроль за дотриманням принципів законності, доцільності та ефективності розпорядчих і виконавчих дій, а також функціонування системи управління економікою в цілому.

На «другій сходинці» – державні контрольно-ревізійні підрозділи внутрішнього контролю у системі виконавчої влади, які підпорядковуються відповідним міністерствам і відомствам та координують свою діяльність з Вищим органом державного фінансового контролю.

Вищий орган державного фінансового контролю пропонуємо створити як єдиний організаційно-координаційний центр, сформований на базі Рахункової палати України з трансформованими функціями, розширеними повноваженнями, розгалуженою

територіальною структурованістю (по всіх областях), до якого необхідно залучити кращих фахівців органів контролю.

Особливо підкреслю, що обов'язково *в усіх адміністративно-територіальних одиницях України треба створити регіональні контрольні палати* з достатньо потужним апаратом працівників, оскільки на сьогодні у багатьох областях України зовнішній (незалежний від місцевої влади) експертно-аналітичний контроль проектів відповідних бюджетів, інших нормативних актів, які регламентують використання бюджетних коштів, практично не ведеться. Керівництво ж існуючих в регіонах контрольно-ревізійних управлінь належить до системи виконавчої влади та фактично підпорядковане (через погодження при призначенні) місцевим органам влади і, як правило, не може принципово відстоювати свої позиції перед владою. Така ситуація призводить до негативних наслідків реалізації необґрунтованих рішень (особливо в регіонах).

За аналогією з центральним Вищим органом регіональні контрольні палати також повинні мати статус Вищого органу державного фінансового контролю у відповідній адміністративно-територіальній одиниці.

Додамо, що органи зовнішнього фінансового контролю повинні створюватися законодавчою (представницькою) владою і бути підзвітними їй та народу України, маючи при цьому функціональну та фінансову незалежність від виконавчої влади.

Великого значення для ефективності Вищого органу державного фінансового контролю, включаючи регіональні структури, набуває зв'язок із засобами масової інформації, з громадськістю в цілому, оскільки дозволяє забезпечувати гласність та прозорість прийняття фінансових рішень виконавчою владою, заздалегідь виявляти та попереджувати помилки у бюджетному плануванні і управлінні місцевими фінансами на основі результатів суспільної експертизи та консультацій.

На наше переконання, *посиленню державного фінансового контролю можуть сприяти наступні заходи.*

Перше. Необхідно провести стандартизацію системи державного фінансового контролю у відповідності до міжнародних стандартів у зв'язку з глобалізацією економіки та переходом на міжнародні стандарти обліку та звітності, *сформуванню системи єдиних процедур контролю для зовнішнього, внутрішнього державного (регіонального) контролю.* Безумовно, кожен орган системи державного фінансового контролю має свої специфічні цілі і задачі. Однак ревізії, перевірки, аудит та дослідження доцільно проводити, керуючись уніфікованими програмами та методологією. Крім того, докорінні зміни, що відбулися у політичних та соціально-економічних сферах суспільства, періодична нестабільність розвитку економіки вимагають постійного перегляду старих типових інструкцій та методичних вказівок, які застарілими методами донині регулюють основні питання організації та проведення комплексних ревізій та тематичних перевірок. *Діяльність усіх органів контролю держави, виходячи з того, що основні принципи і процедури державного фінансового контролю є базовими як для зовнішнього, так і для внутрішнього контролю незалежно від їх компетенції, повинна бути підпорядкована єдиним стандартам.*

Друге. Вищому органу необхідно буде розробити систему стандартів зовнішнього державного фінансового контролю з урахуванням ревізійних стандартів INTOSAI і міжнародних стандартів аудиту (МСА). При розробленні проекту потрібно виділити такі групи стандартів:

- 1) визначальні загальні правила і процедури Вищого органу;

- 2) зовнішнього аудиту державного бюджету;
- 3) зовнішнього аудиту бюджетів державних позабюджетних фондів;
- 4) фінансового аудиту;
- 5) аудиту ефективності;
- 6) уніфікованої звітності органів контролю за результатами контрольно-ревізійної та експертно-аналітичної діяльності;
- 7) якості контрольних та експертно-аналітичних заходів, що здійснюються органами контролю єдиної системи.

Третє. У рамках реалізації цілей контрольної діяльності Вищий орган необхідно наділити такими правами:

- захищати інтереси держави в судовому порядку;
- використовувати адміністративні санкції.

Четверте. Важливим питанням підвищення якості контрольних заходів є впровадження сучасних інформаційних технологій у роботу органів контролю.

Вищому органу необхідно створити єдину для всіх органів контролю інтегровану базу даних, пов'язану з паспортизацією результатів контрольних заходів. Це питання не просте і вимагає певних витрат, але без нього не можна буде зробити глибокого та всебічного аналізу результатів роботи органу контролю, визначити якість результатів та напрями її підвищення.

Для того щоб фінансовий контроль був більш впорядкованим та прозорим для суспільства, Вищому органу необхідно буде розробити та впровадити загальнодержавну систему обліку результатів діяльності всіх органів контролю єдиної системи державного фінансового контролю. Також пропонується ввести загальний моніторинг (по всіх органах ДФК) зведених даних про виявлені порушення фінансової дисципліни та відшкодовані державі збитки. В цілях вирішення даної проблеми необхідно розробити єдину систему моніторингу фінансових операцій, ревізійні стандарти, методики проведення та критерії узагальнення контрольних заходів.

П'яте. Для підвищення ефективності роботи Вищого органу державного фінансового контролю необхідно внести відповідні зміни до чинного законодавства. Чим жорсткіше будуть окреслені його правові повноваження, тим більше він отримає можливостей для відшкодування заподіяних державі збитків, усунення виявлених правопорушень у бюджетно-фінансовій сфері, притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у безгосподарності та порушеннях норм законодавства.

Шосте. Для того щоб звести до мінімуму непорозуміння та перепони, які знижують ефективність роботи, необхідно прийняти низку нормативних актів (змін до законів), де чітко буде регламентована співпраця органів контролю з відповідними структурами Генеральної прокуратури, МВС, СБУ України тощо.

Сьоме. На сьогодні недостатньо розвинута правова база, відсутність у бюджетному законодавстві визначення поняття «збиток, заподіяний державі» та його кваліфікації, невизначеність у розмежуванні і взаємозв'язку збитку з неефективним, нецільовим і незаконним використанням бюджетних коштів негативно відображається на кінцевих результатах діяльності контролюючих служб.

На наш погляд, необхідним є внесення змін до законодавства щодо встановлення відповідальності посадових осіб за заподіяний державі збиток при розпорядженні і використанні бюджетних коштів та ресурсів. Законом необхідно обов'язково надати право представникам органів контролю виступати в судах (арбітражних) задля захисту

державних інтересів і в процесуальному порядку доводити факт нанесення державі збитків та підраховувати фактичний розмір заподіяного збитку.

Восьме. Враховуючи те, що органам державного фінансового контролю властива колегіальна діяльність при вирішенні міжгалузевих питань, з метою запобігання різного тлумачення природи цього органу доцільно було б у відповідному законі прямо встановити, що орган контролю як на центральному, так і на територіальному рівні керує колегіально всією контрольно-ревізійною та експертно-аналітичною діяльністю. В нормативах, що визначають правовий статус цих органів, бажано було б підкреслити визначальну роль колегії, тим самим посиливши демократичні принципи всієї контрольної діяльності в державному секторі економіки.

Вважаємо доцільним також у законодавчому порядку вирішити проблему розмежування компетенції Колегії і Голови органу.

Якщо всі питання, що виникають при здійсненні головних завдань контрольної діяльності, вирішуються колегіально, то при управлінні всією системою, центральним апаратом виявляється сполучення єдиноначальності та колегіальності, що властиве міністерствам. Основні та принципові питання безпосередньо контролю також мають передаватися на вирішення колегій. Однак оперативно-організаційні питання діяльності апарату та всієї системи вирішуються, як правило, головами та їх заступниками одноосібно.

Дев'яте. Посилення кадрового складу органів фінансового контролю. У нових економічних умовах досить високо зростає рівень вимог до працівників, які здійснюють контрольні заходи (перевірку, ревізії, а особливо аудит). Високий рівень їх знань, професійна підготовка (та перепідготовка) має забезпечувати ефективність проведення аудиту та якість і достовірність його результатів. А це потребує відповідних значних інвестицій.

На сьогодні стає очевидним, що рівень формування фахових спеціалістів у системі державного фінансового контролю далеко не повною мірою відповідає висунутим до них вимогам. Тому формуванню штату та підготовці фахових спеціалістів необхідно приділяти особливу увагу. *Формування штату державних фінансових контролерів повинно проводитися не за політичними ознаками, а суто на професійній основі.*

Висновок

Таким чином, подальший розвиток державного фінансового контролю полягає у створенні єдиної системи ДФК, яка відповідає саме природі державного фінансового контролю, побудована на основі уніфікованих організаційно-методологічних принципів, характеризується чіткою ієрархічністю і цілісністю.

Розвиток зовнішнього незалежного представницького контролю (очолюваного Вищим органом державного фінансового контролю України) ми бачимо через удосконалення законодавства в цьому напрямі, подолання протиріч з виконавчою владою шляхом публічних дискусій, роз'яснення суспільству про роль і функції Вищого органу державного фінансового контролю та його територіальних підрозділів, що, безумовно, буде сприяти успішному розвитку економіки, поновленню авторитету органів контролю у суспільстві.

1. *Бюджетний кодекс України:* Кодекс України від 21 червня 2001 р. № 2542-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 29. – 3 липня. – С. 1.
2. *Оперативні дані діяльності Рахункової палати України за 2010 рік* [Електронний ресурс]. – 2011 р. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua>.

3. *Стенограма* доповіді Голови Державної фінансової інспекції України на засіданні Кабінету Міністрів України 19 січня 2011 року [Електронний ресурс]. – 2011 р. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control>.
4. *Барановський О. І.* Фінансова безпека в Україні (методологія оцінки та механізми забезпечення) : монографія / О. І. Барановський. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2004. – 759 с.
5. *Басанцов І. В.* Розвиток державного фінансового контролю в умовах ринкової економіки України : дис. ... д-ра. екон. наук: 08.00.08; – Захищена 30.10.2008; Затверджена 30.01.2009 / І. В. Басанцов. – К. : Національний університет державної податкової служби України, 2008. – 382 с. : іл. – Бібліогр.: С. 333–363.
6. *Бурцев В. В.* Организация системы государственного финансового контроля в Российской Федерации: теория и практика / В. В. Бурцев. – М. : Издательско-торговая компания «Дашков и К°», 2002. – 496 с.

Отримано 30.01.2011 р.

И.В. Басанцов

**Стратегические направления развития системы
государственного финансового контроля**

В статье проанализированы проблемные вопросы эффективности государственного финансового контроля и предложены практические рекомендации, заключающиеся в разработке и научном обосновании путей разрешения существующей проблематики контроля за использованием государственных финансовых ресурсов.

Ключевые слова: государственные ресурсы, государственный финансовый контроль, финансовые правонарушения, эффективность использования средств, государственные контролирующие службы, система государственного финансового контроля.

I.V. Basantsov

Strategic directions of state financial control system development

The article analyzes the problematic issues of state financial control efficiency and it suggests practical recommendations, which consist in the development and scientific substantiation of ways that help to solve the existing problems of control over use of public resources.

Key words: public resources, public financial control, financial crime, the effectiveness of funds usage, government control service, the system of state financial control.